



**INFORMACIÓN Y ANÁLISIS**

# NOTA N° 35

***ELECCIONES,  
REPRESENTACIÓN Y  
DEMOCRACIA.***

***EL CASO DEL  
GOBIERNO REGIONAL DE  
AMAZONAS***

AGOSTO/ 2004

### LA NOTICIA

El pasado diez de junio fue publicada en el Diario Oficial El Peruano la Ordenanza 026-2004-GRA, mediante la cual el Gobierno Regional de Amazonas aprobó el Reglamento Interno de su Consejo Regional de Micro y Pequeña Empresa. Esta es una medida importante que se toma en el marco del impulso a espacios de participación y concertación con los representantes de diversos sectores sociales organizados. Sin embargo, al mismo tiempo, las normas sobre la elección y conformación de los Consejos Regionales han generado graves problemas de representatividad de los Consejeros Regionales finalmente electos. De la misma manera, los procedimientos establecidos para la conformación de los Consejos de Coordinación Regional han desconocido las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo sobre cuotas para indígenas y mujeres, generando problemas de exclusión de los sectores sociales que tienen mayores dificultades de acceso a la representación social y política.

### EL RESUMEN

Tal como analizábamos en nuestra Nota de Información y Análisis No. 24 sobre la institucionalización de espacios de concertación democrática en los gobiernos regionales, muchos de estos gobiernos enfrentan graves problemas de legitimidad desde que se instalaron, hace ya más de un año y medio. A la base de estos problemas de legitimidad se encuentra una legislación electoral que reconoce como ganador a quien obtenga mayoría simple, sin exigir mínimos

en cuanto a número de votos o porcentaje de los mismos. Esta misma legislación establece que el ganador tendrá mayoría absoluta en el Consejo Regional. Como resultado, la presencia de los partidos o movimientos en los consejos regionales no es expresión de su real peso electoral y los consejeros regionales no necesariamente son los que ganaron más votos en sus provincias.

La Constitución Política del Estado establece que el Perú es una república democrática, en la cual el mandato y poder de sus gobernantes a todo nivel proviene del pueblo, expresado en un sistema electoral cuya finalidad es precisamente asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y que los escrutinios sean reflejo exacto de la voluntad ciudadana expresada en las urnas.

Esto es, una democracia representativa en la que los representantes cuenten efectivamente con la legitimidad derivada del respaldo electoral. Abundando a ello y con el objeto de garantizar una democracia en la que actúen e intervengan las diversas fuerzas políticas, sea en mayoría y minorías, la Constitución establece que en las elecciones pluripersonales, como aquella en la cual elegimos consejeros regionales, la representación respete un carácter proporcional a la votación obtenida.

Sin embargo, el sistema de acuerdo con el cual fueron elegidos las autoridades de los gobiernos regionales trasgrede dicho mandato

constitucional al consagrar un sistema de representación absoluta de la primera mayoría relativa electoral regional, desconociendo el origen del mandato de representación de los consejeros provinciales, así como los criterios de proporcionalidad que expresan las urnas.

Por otro lado, la institucionalización de espacios de concertación entre las autoridades de los gobiernos regionales y las organizaciones de sociedad civil, en los denominados Consejos de Coordinación Regional viene evidenciando limitaciones derivadas de un diseño legislativo, que ha privilegiado la formalidad en la constitución de tales organizaciones sociales de base, antes que la riqueza de la diversidad de organizaciones realmente existentes y actuantes en la construcción de planes de desarrollo e inversión regional.

A dichas limitaciones se añade, en algunos casos como el de Amazonas, la omisión en establecer garantías para la participación de sectores tradicionalmente excluidos de la participación política, como indígenas y mujeres.

### EL ANÁLISIS

#### **Falta de legitimidad de origen del consejo regional y los consejeros regionales**

La Constitución Política del Perú recoge en su Artículo 176° como principio del sistema electoral, el de asegurar que las votaciones traduzcan la «expresión auténtica, libre y espontánea» de los ciudadanos; y que los escrutinios sean «reflejo exacto y oportuno» de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación

directa. Dicho origen democrático de quienes ejercen los cargos de gobierno en el Estado es sustento de la república democrática a la que hace referencia el texto constitucional.

Sin embargo, el Gobierno Regional de Amazonas es una clara expresión de la distancia entre los preceptos constitucionales y la realidad, pues presenta un caso extremo de carencia de representatividad de origen de las autoridades electas en los cargos de los gobiernos locales y regionales instalados el primero de enero del año 2003. Ello por cuanto si bien el Artículo 187° de la Constitución Política de 1993 señala que en las elecciones pluripersonales, la representación es proporcional a los votos obtenidos, la Ley de Elecciones Regionales, Ley 27683, aprobada por el Congreso de la República en el marco de la reforma descentralista, aprobada en marzo del 2002, estableció una regla directamente contraria al postulado constitucional.

Así, la Ley 27683 estableció en primer lugar que la elección fuese por «lista única» para ejecutivo y legislativo regional, con lo cual esta elección reforzó una visión «municipalista», en la cual el voto por la cabeza de lista (Presidente) arrastraba la elección del legislativo (Consejo Regional) afín a dicho ejecutivo. Se afecta así no sólo el principio de separación de poderes entre ambos, sino la función fiscalizadora que éste legislativo debía ejecutar respecto al ejecutivo regional.

Abundando a ello, el Artículo 12° de la misma Ley si bien estableció que la lista de consejeros debía integrar a un candidato por cada provincia de la región a elegir; desvirtuó dicha posibilidad de construir un legislativo integrado por consejeros representativos y legitimados en cada provincia al fijar en su Artículo 8°, que a la lista ganadora se le asignaría, además del cargo de Presidente y Vicepresidente, la mitad más uno de los regidores.

Como resultado, en el caso del Gobierno Regional de Amazonas, el partido ganador obtuvo cinco de los siete (7) consejeros regionales, -esto es, el número mínimo establecido en la Reforma Constitucional del Capítulo XIV «De la Descentralización», del Título IV «De la estructura del Estado» aprobada mediante Ley 27680. Esto en virtud de la interpretación hecha por el Jurado Nacional de Elecciones en su Resolución 105-2002-JNE de fecha 26 de marzo del 2002, que la mitad más uno de 7 consejeros es 5 (la mitad es 3.5; a la mitad se añade una unidad para hacer mayoría y se llega a 4.5: a 4.5 se le redondea hacia arriba y resulta 5).

Así constituido, la conformación del Consejo Regional obedece no a un criterio de representación proporcional a la votación expresada en las urnas por los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, sino a un criterio de primera mayoría relativa carente de cualquier tope mínimo, que aunque arbitrario, pudiese establecer un factor de representatividad electoral. El mismo procedimiento fue seguido para la elección del ejecutivo regional,

el cual como en no pocos de los casos de autoridades electas el pasado 17 de noviembre del 2002, expresó una muy precaria mayoría relativa sustentada en escasos votos de diferencia con quien quedó electo en segundo lugar.

Según datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en Amazonas la lista ganadora obtuvo tan sólo 23.421 (17.142%) de un total de 136,631 votos emitidos; y eso le bastó para hacerse no sólo del ejecutivo regional (Presidente / Vicepresidente) sino también de 5 de 7 consejeros regionales, por tan sólo 255 votos de diferencia con respecto de la segunda lista.

De aplicarse la cifra repartidora atendiendo al mandato constitucional, y en correspondencia con la votación válida obtenida por cada organización partidaria, el Consejo Regional debiera estar integrado por sólo dos (2) consejeros del Partido Aprista Peruano (PAP) (20%), dos (2) consejeros de Perú Posible (PP) (19%), y un (1) consejero de Unidad Nacional (UN) (17%), Acción Popular (AP) (16%) e Integración 6 de Junio (I) (13%), respectivamente. En cambio, de acuerdo a las normas vigentes, fueron proclamados 5 consejeros del PAP, 1 de UN y 1 de AP.

Pero el problema no se limita a la generación de una mayoría arbitraria en el Consejo Regional, sino a la falta de representatividad de los Consejeros que -por este mecanismo- terminan accediendo al Consejo Regional. En efecto, en Amazonas fueron proclamados

consejeros regionales, esto es representantes provinciales ante el Consejo Regional, ciudadanos carentes de representación alguna. Así en la Provincia de Utcubamba ganó UN (9,520 votos) pero fue proclamado el candidato del PAP (3,668 votos) que ocupaba el quinto lugar. En Rodríguez de Mendoza ganó PP (3,551) pero se proclamó al candidato PAP (2,868). En Luya ganó PP (4,394) pero se proclamó a PAP (3,235). En Condorcanqui ganó UN (2,522) y se proclamó a PP (1,265) que quedó tercero. En Chachapoyas ganó Integración (5,799) pero se proclamó al PAP (3,710), que quedó tercero. En Bongará ganó el PAP (1,902) pero se proclamó a UN (524) que quedó en sexto lugar.

Solamente en Bagua fue proclamado consejero por dicha provincia el candidato que obtuvo la primera mayoría en la misma (candidato del PAP con 7,262 votos).

Hay pues claramente planteado un grave problema de representatividad de origen de la mayoría política y de todos menos uno de los consejeros regionales.

#### **Falta de representatividad de los espacios de concertación**

En lo que se refiere a la reglamentación de la elección de los representantes de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Regional, encontramos que el Consejo Regional de Amazonas no ha dictado una sola Ordenanza reglamentando espacio de concertación con la sociedad civil. Por el contrario el CR se abstuvo

de reglamentar la instalación, conformación y funcionamiento del Consejo de Coordinación Regional (CCR) mediante Ordenanza Regional y establecer las políticas de fomento de la participación ciudadana en el Gobierno Regional, dejando que fuese el Presidente Regional el que –mediante la Resolución Ejecutiva Regional 217-2003 del 11 de abril de 2003- dispusiera normas relativas a la constitución del CCR. Además, dicha norma no fue publicada en el Diario Oficial El Peruano tal como exigía el Artículo 42° de la citada LOGR. Dicha Resolución Ejecutiva Regional fue «convalidada» cuatro (4) meses después por el Consejo Regional mediante Ordenanza Regional 007-2003 del 2 de julio de 2003, pero tampoco se publicó el texto de dicha reglamentación en el Diario Oficial.

La no publicación y difusión de estas normas puede explicar la poca inscripción y participación de organizaciones sociales, -sólo 22-, en un espacio destinado precisamente a concertar esfuerzos que desde la sociedad civil y el Estado se despliegan por el desarrollo regional.

Con el objeto de incrementar el número de representantes sociales y de gobiernos locales en los CCR, algunas autoridades regionales acogieron la recomendación de la Defensoría del Pueblo de ampliar el número de miembros de los CCR. Amazonas fue una de las regiones que acogió esta recomendación, pero el Gobierno Regional lo hizo mediante la invitación directa y discrecional y no mediante elección entre los propios alcaldes y organizaciones sociales.

## TEMA: ELECCIONES, REPRESENTACIÓN Y DEMOCRACIA. EL CASO DEL GOBIERNO REGIONAL DE AMAZONAS

Tenemos pues una situación en la que una candidatura a Gobierno Regional gana con menos del 20% de los votos, pero constituye una mayoría de 5 consejeros sobre 7, y lleva a ocupar los cargos de Consejero a candidatos que en algunos casos quedaron en quinto o sexto lugar en cuanto a respaldo electoral en las provincias que representan. Todo ello como consecuencia de una normatividad electoral en la que primó la preocupación por darle «estabilidad política» a los gobiernos regionales antes que asegurar la fiel expresión de la voluntad electoral de los ciudadanos.

Adicionalmente, se han presentado problemas en la conformación del Consejo de Coordinación Regional, en la medida en que el CR abdicó de su responsabilidad en este terreno dejando en manos del ejecutivo regional la reglamentación del proceso de selección de los representantes de la sociedad civil y, después, de ampliación de su composición. Y todo esto agravado por el incumplimiento de las normas que establecen que estas normas deben ser publicadas con la finalidad que puedan ser conocidas por la ciudadanía.

Es indispensable que la renovación de los representantes de la sociedad civil a los CCR se haga en base a procedimientos transparentes que tomen en cuenta las experiencias vividas en el 2003, las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo y los aportes que resultan de las experiencias de gestión participativa de gobiernos locales que se vienen desarrollando desde antes del inicio de la descentralización.

Es indispensable también hacer un balance serio de la normatividad relativa a la elección de las autoridades regionales y la conformación de los CR para encarar los graves problemas de representación que las normas vigentes han causado.

### IDEAS FUERZA

- El sistema de «lista regional» utilizado por la legislación electoral debe ser modificada con el objeto de garantizar un origen democrático del mandato y representación de las autoridades regionales.
- La proclamación de los integrantes del órgano normativo y fiscalizador de los gobiernos regionales (Consejo Regional), debe atender al principio de representación proporcional, así como a la voluntad expresada en las urnas para la elección de representación de cada consejero provincial.
- Los reglamentos de integración, conformación y funcionamiento de los CCR deben garantizar la accesibilidad de una representación indígena y de género en los mismos; así como garantizarse su adecuada publicidad y difusión.

### REFERENTES CLAVE

**Miguel Reyes**, Presidente de Amazonas  
**Christian Sánchez**, Defensoría del Pueblo  
**Manuel Sanchez**, Jurado Nacional de Elecciones  
**Fernando Tuesta**, Oficina Nacional de Procesos Electorales  
**Luis Thais**, Consejo Nacional de Descentralización  
**Antero Florez Araoz**, Congreso de la República